

Uchwała Nr 697/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze
z dnia 12 grudnia 2023 r.

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2024 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3 oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) oraz zarządzenia Nr 10 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 16 sierpnia 2023 r. w sprawie wyznaczenia Składów Orzekających – **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze** w osobach:

1. Jarosław Kotowski - Przewodniczący
2. Joanna Chruściel - Członek
3. Lidia Jaworska - Członek

opiniuje **pozytywnie z uwagami** przedłożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego projekt uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2024 rok.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zbadał pod względem formalno-prawnym przełożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego, zgodnie z dyspozycją art. 238 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), projekt uchwały w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na rok 2024 wraz z uzasadnieniem.

W ocenie Składu Orzekającego w budżecie Powiatu Słubickiego zaplanowano źródła dochodów zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.) Przedłożony projekt uchwały budżetowej Powiatu zakłada dochody w łącznej kwocie 103.332.283,03 zł, z podziałem na:

- dochody bieżące w wysokości 76.262.092,53 zł,
- dochody majątkowe w wysokości 27.070.190,50 zł.

W projekcie budżetu zaplanowano wydatki na realizację zadań, zgodnie z art. 216 ust.2 ustawy o finansach publicznych. Projekt budżetu Powiatu na rok 2024 zakłada wydatki w łącznej kwocie 101.954.579,03 zł, z wyodrębnieniem:

- wydatków bieżących w wysokości 73.984.388,53 zł ,
- wydatków majątkowych w wysokości 27.970.190,50 zł.

Prognozowane dochody i wydatki budżetu Powiatu przedstawione zostały zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych i sklasyfikowane zostały według działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Dokonana przez Skład Orzekający ocena prawidłowości sporządzenia projektu uchwały budżetowej na 2024 rok, wskazuje, że wysokość planowanych wydatków bieżących budżetu Powiatu nie przekracza wysokości planowanych dochodów bieżących budżetu - co jest zgodne z art. 242 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Nie ma zatem przeszkód dla uchwalenia uchwały budżetowej w oparciu o przedstawione w projekcie planowane kwoty dochodów i wydatków bieżących.

W projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2024 rok nie planuje się przychodów. Rozchody ustalono w projekcie budżetu Powiatu w wysokości 1 377 704,00 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych krajowych pożyczek i kredytów.

Planowany budżet Powiatu Słubickiego na rok 2024 zakłada nadwyżkę budżetu w kwocie 1.377.704,00 zł, która zostanie przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Stosownie do dyspozycji art. 212 ust. 1 pkt 6, w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 1, ustawy o finansach publicznych w projekcie uchwały budżetowej Powiatu ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w wysokości 3 000 000,00 zł

W projekcie zaplanowano, zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych, rezerwę ogólną oraz rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, która mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

W projekcie uchwały budżetowej ustalono, zgodnie z art. 237 ustawy o finansach publicznych, dochody i wydatki obejmujące:

- dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, zgodnie z załącznikami Nr 4 i 5 do projektu uchwały,
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej, zgodnie z załącznikami Nr 6 i 7 do projektu uchwały,
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na podstawie umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, zgodnie z załącznikami Nr 8 i 9 do projektu uchwał,
- wydatki związane z wykonywaniem zadań własnych z zakresu geodezji i kartografii w kwocie 654.144,00 zł,
- dochody i wydatki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 w kwocie 20.329.002,10 zł,
- dochody budżetu związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zgodnie z załącznikiem Nr 10 do projektu uchwały i wydatki budżetu związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zgodnie z załącznikiem Nr 11 do projektu uchwały.

Skład Orzekający wskazuje, że oprócz wydatków związanych z wykonywaniem zadań własnych z zakresu geodezji i kartografii w kwocie 654.144,00 zł w projekcie uchwały budżetowej jako środki znaczone w rozumieniu art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych powinny również zostać wskazane dochody z tytułu wpływów za udostępnianie map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu.

W wydatkach budżetu zaplanowano kwoty dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych. Zestawienie planowanych kwot dotacji, zgodnie z art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi załącznik nr 5 do projektu uchwały budżetowej.

Skład Orzekający wskazuje, że w załączniku nr 13 do projektu „Zestawienie dotacji podmiotowych i celowych z budżetu Powiatu Słubickiego dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w 2024 roku” nie ujęto dotacji zaplanowanej w wydatkach budżetu dziale 921, rozdziale 92120, § 6570 „Dotacja celowa przekazana z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych” w kwocie 498 000,00 zł.

W projekcie określono również upoważnienia dla Organu Wykonawczego Powiatu Słubickiego, w tym upoważnienie do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w wysokości odpowiadającej wyznaczonemu limitowi z tego tytułu. Skład Orzekający formułuje uwagę dotyczącą tego, że upoważnienie udzielone Zarządowi Powiatu w § 3 ust. 4 projektu uchwały do emisji papierów wartościowych może zostać udzielone organowi wykonawczemu Powiatu zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, jednakże nie będzie ono mogło być prawidłowo wykonane gdyż organ wykonawczy Powiatu nie może określić celu emisji obligacji, którego określenie w przypadku j.s.t. jest obowiązkowe zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2015 r. o obligacjach (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 2244). Zatem

niezależnie od udzielonego upoważnienia cel emisji w uchwale w sprawie emisji obligacji określić może wyłącznie Rada Powiatu.

Jak wynika to z przedstawionego do projektu uchwały budżetowej Powiatu na rok 2024 uzasadnienia Powiat Słubicki w dalszym ciągu oczekuje na rozpatrzenie przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie sprawy cywilnej - Powiat Słubicki c/a Skarb Państwa – Wojewoda Lubuski o zwrot kwot wydatkowanych z własnych środków Powiatu na utrzymanie mienia Skarbu Państwa - byłego TTOC w Świecku. W tej sprawie w dniu 29 listopada 2021 roku w Sądzie Okręgowym w Gorzowie Wlkp. I Wydział Cywilny zapadł wyrok zasądający od pozwanego Skarbu Państwa- Wojewody Lubuskiego na rzecz powoda Powiatu Słubickiego kwotę 4.929.583,20 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi jak od zaległości podatkowych od dnia 25 listopada 2016 roku i kosztami procesowymi w kwocie 55.673,67 zł tytułem nieotrzymanych przez Powiat dotacji celowych na utrzymanie infrastruktury po byłym TTOC w Świecku w okresie 01.01.2010 - 23.02.2013 r. (sygn. akt: I C 305/18). Jak informuje Zarząd Powiatu w przedstawionym uzasadnieniu do projektu budżetu na 2024 rok z informacji radcy prawnego obsługującego sprawę wynika, iż w roku 2023 nie będzie możliwe ostateczne zakończenie procesu apelacyjnego. W tej sytuacji, w projekcie budżetu na rok 2024 zaplanowano dochody i wydatki dotyczące zarówno zobowiązań jak i należności po byłym TTOC w Świecku.

Zgodnie z symulacyjnym wyliczeniem dokonany przez Powiat na dzień 31 grudnia 2023 r. kwota należności wyniosłaby:

- należność główna w wysokości 4.929.583,20 zł
- odsetki (od 25.11.2016 r.) w wysokości 3.468.265,66 zł
- koszty procesowe w wysokości 55.673,67 zł

Łącznie: 8.453.522,53 zł – kwota ujęta w projekcie budżetu na 2024 r. po stronie dochodów w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

Wobec Powiatu Słubickiego, Urząd Skarbowy w Słubicach wznowił z dniem 13 kwietnia 2023 roku postępowanie egzekucyjne na podstawie tytułu wykonawczego nr GN-I.3151.2.2017.ABRO z 11 września 2017 r. Postępowanie dotyczy zobowiązania wymagalnego Powiatu Słubickiego wobec Skarbu Państwa w kwocie głównej 4.501.417,42 zł + odsetki 3.427.142,77 zł (wg stanu na 30 czerwca 2023 r.) z tytułu zwrotu nieprzekazanych pobranych dochodów budżetowych uzyskanych z tytułu czynszów najmu/dzierżawy/władania oraz odsetek od nieterminowego regulowania tych czynszów na byłym TTOC w Świecku w latach 2013-2016.

Zgodnie z symulacyjnym wyliczeniem Powiatu na dzień 31 grudnia 2023 r. kwota zobowiązania wyniosłaby:

- należność główna w wysokości 4.169.208,64 zł
- odsetki w wysokości 3.152.172,11 zł

Łącznie: 7.321.380,75 zł – kwota ujęta w projekcie budżetu na 2024 r. po stronie wydatków w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

W 2023 roku została ostatecznie zakończona sprawa dotycząca zwrotu przez Powiat części dotacji celowej w kwocie 58.988,81 zł wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, zgodnie z decyzją Wojewody Lubuskiego z dnia 04.09.2012 r. utrzymanej w mocy decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 31.03.2017 r. W przedmiotowej sprawie w dniu 8 marca 2023 r. rozpatrzono skargę kasacyjną Ministra Finansów. Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę kasacyjną Ministra Finansów i polecił wydanie decyzji, w której Minister Finansów powinien uwzględnić to, że zbycie nieruchomości mieści się w pojęciu utrzymanie i likwidacja obiektów po byłych przejściach granicznych. W dniu 1 czerwca 2023 r. wpłynął do Powiatu odpis orzeczenia z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt I GSK 2003/22, w sprawie ze skargi kasacyjnej Ministra Finansów od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Warszawie z dnia 30 czerwca 2022 r. sygn. akt V SA/Wa 1117/22 w sprawie ze skargi Powiatu Słubickiego na decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 31 marca 2017 r. nr FS12.4144.4.2017 w przedmiocie zobowiązania do zwrotu części dotacji celowej. Ostatecznie, Minister Finansów wydał 15 września 2023 r. decyzję, w której uchylił decyzję Wojewody Lubuskiego w całości i w całości umorzył postępowanie administracyjne wszczęte w sprawie. Id: 61EAAE50-E80B-43D1-8DBF-4FC050418556.

W grudniu 2023 r. jak wynika z informacji Zarządu Powiatu przedstawionej wraz z projektem budżetu na 2024 rok - zostanie całkowicie spłacone zobowiązanie wynikające z ugody sądowej z grudnia 2022 roku z tytułu szkód wyrządzonych przez byłą SP ZOZ w Słubicach, nie wykazanych w wykazie zobowiązań po jego zlikwidowaniu i przekształceniu w spółkę prawa handlowego w 2011 roku.

Kolejna sprawa z zakresu szkód wyrządzonych przez byłą SP ZOZ, która wynikła w 2021 r. na dziś nie jest zakończona. Do sprawy przyłączył się ubezpieczyciel PZU i trwają badania biegłych. Z informacji radcy obsługującego sprawę wynika, iż jest to na razie I Instancja, a zakończenia sprawy można się spodziewać w późniejszym okresie. Kwota roszczenia to 300.000,00 zł (plus odsetki). Powiat wypłaca od października 2020 r. kwotę 3.300,00 zł miesięcznie tytułem zabezpieczenia na czas trwania procesu. W projekcie budżetu na 2024 rok ujęto jedynie roczną kwotę zabezpieczenia tj. 39.600,00 zł. Z powodu braku środków nie zaplanowano wydatków w większej kwocie niż wymagane postanowieniem Sądu zabezpieczenie.

W 2023 roku zakończone zostało postępowanie w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanej przez Powiat Słubicki części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2020 w kwocie 1.207.680,00 zł i za rok 2021 w kwocie 1.098.690,00 zł (łącznie 2.306.370,00 zł).

Powiat Słubicki spełnił warunki określone w art. 38 ust. 4 pkt 3 ww. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267), który stanowi, że w przypadku, gdy kwota podlegająca zwrotowi do budżetu państwa, wynikająca z wydanych w danym roku ostatecznych decyzji przekracza 12% dochodów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego – zwrot nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej może nastąpić w 5 równych ratach rocznych – w terminie do 30 czerwca każdego roku, przy czym pierwsza rata podlega zwrotowi w roku następującym po roku, w którym decyzja o zwrocie stała się ostateczna. Powiat zwrócił się do Ministra Finansów o zastosowanie określonych w ww. przepisach przesłankach dopuszczalności zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w równych rocznych ratach płatnych do 30 czerwca każdego roku. Rata roczna od 2024 r. wyniosłaby 461.274,00 zł, a zakończenie spłaty nastąpiłoby do 30 czerwca 2028 r. W dniu 31 maja 2023 r. wpłynęło pismo z Ministerstwa Finansów znak sprawy: ST4.4761.3.2023.1.FOJK potwierdzające spełnienie przez Powiat warunków określonych w art. 38 ust. 4 pkt 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tak więc spłaty rozpoczną się w 2024 r. i zakończą do 30 czerwca 2028 roku. W projekcie budżetu na rok 2024 ujęto kwotę 461.274,00 zł wydatków stanowiącą pierwszą ratę spłaty.

Skład Orzekający zwraca uwagę na to, że Powiat Słubicki znajduje się nadal w bardzo trudnej sytuacji finansowej, a spłata nawet w całości zobowiązań wobec Skarbu Państwa nie będzie skutkować odstąpieniem od Powiatu innych podmiotów z roszczeniami w toczących się sprawach cywilnych.

W ocenie Składu Orzekającego Organy Powiatu w dalszym ciągu powinny ograniczać wydatki nieobligatoryjne, rezygnować z niektórych wydatków dotacyjnych czy promocyjnych i maksymalizować możliwe oszczędności w szczególności w wydatkach bieżących budżetu. Powiat musi mieć przy tym na względzie również fakt wysokiego prawdopodobieństwa ponoszenia przyszłym roku zwiększonych wydatków bieżących w chociażby z tytułu wzrostu płacy minimalnej, zwiększonego pensum nauczycieli, wzrostu cen towarów i usług nabywanych od podmiotów zewnętrznych, a także możliwego wzrostu cen energii elektrycznej i dostaw gazu oraz kosztów ogrzewania budynków.

Sytuacja finansowa Powiatu, szczególnie wobec toczącego się postępowania egzekucyjnego, wymaga w ocenie Składu Orzekającego stałego monitorowania przez Organy Powiatu - w aspekcie dochowania relacji wynikającej z art. 242 i 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zachowania płynności finansowej przez Powiat oraz zdolności pełnej realizacji zadań publicznych.

Istotne jest również kontynuowanie działań w celu zakończenia toczącej się sprawy cywilnej z powództwa Powiatu oraz jak najszybsze uregulowanie zadłużenia Powiatu względem Skarbu Państwa z tytułu opłat eksploatacyjnych.

Powiat w ocenie Składu Orzekającego powinien również mieć na uwadze kwotę roszczeń, które mogą ostatecznie powstać wskutek możliwego zakończenia toczącej się sprawy odszkodowawczej z tytułu roszczeń po byłym SP ZOZ w Słubicach.

W ocenie Składu Orzekającego istotnym ryzykiem wpływającym na sytuację finansową Powiatu w 2023 roku mogą być również podjęte przez wierzyciela Skarb Państwa czynności egzekucyjne względem Powiatu, które mogą w istotny sposób bezpośrednio wpłynąć na jego płynność finansową, dochowanie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych oraz zdolność pełnej realizacji zadań publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że w sytuacji wystąpienia w Powiecie Słubickim przesłanek wynikających z art. 240a lub 240b powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze może podjąć względem Powiatu działania prawne określone w dyspozycji tych przepisów. W sytuacji wystąpienia w Powiecie Słubickim przesłanek wynikających z art. 240a lub 240b ustawy o finansach publicznych Powiat ma również ustawową możliwość ewentualnego ubiegania się o udzielenie pożyczki z Budżetu Państwa.

Wobec powyższego, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia, jak w sentencji niniejszej uchwały.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Jarosław Kotowski